

# Новий Закон України «Про державну службу» – «дорожня карта» для формування європейської моделі державної служби

Проаналізовано стан законодавства, яким регламентувалася діяльність державних службовців у пострадянській моделі державного управління, вказано на деякі суперечності нормативних актів, а відтак – і причини низьких рейтингів глобальної конкурентоспроможності за складовими якості державних інституцій України.

Відзначається, що, за висновками експертів, новий Закон України «Про державну службу» відповідає загальним стандартам ЄС, є прогресивним порівняно з чинним досі законодавством у цій сфері. Новелами закону є запровадження інституту державних секретарів, відкритого конкурентного відбору, врегулювання питання звільнення з посад держслужби, а також дисциплінарних процедур.

Автори виокремили питання, доопрацьовані законодавцями, науковцями та експертами в період між ухваленням проекту закону в першому і другому читаннях. Докладно проаналізовано новели щодо категорій держслужби, оплати праці, атестації, претендентів на посади держслужби, суміщення посад, підвищення вікового цензу тощо.

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, повноваження, професійна діяльність, органи управління.

## Новый Закон Украины «О государственной службе» – «дорожная карта» для формирования европейской модели государственной службы

Владислав ФЕДОРЕНКО, заведующий кафедрой государственной службы и кадровой политики Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины

Ангела МАЛЮГА, заведующая секретариатом Комитета Верховной Рады по вопросам государственного строительства, региональной политики и местного самоуправления, аспирантка Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Проанализировано законодательство, регламентирующее деятельность государственных служащих в постсоветской модели государственного управления, указаны отдельные противоречивые положения нормативных актов, а следовательно, и причины низких рейтингов глобальной конкурентоспособности по составляющим качества государственных институтов Украины.

Отмечается, что, по заключению экспертов, новый Закон Украины «О государственной службе» отвечает общим стандартам ЕС и является прогрессивным по сравнению с ныне действующим законодательством в этой сфере. Новеллы данного закона – введение института государственных секретарей, открытого конкурсного отбора, урегулирование вопроса увольнения с госслужбы, а также дисциплинарных процедур.

Авторы отдельно выделили вопросы, доработанные законодателями, учеными и экспертами в период между принятием законопроекта в первом и втором чтениях.



Владислав ФЕДОРЕНКО, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України



Ангела МАЛЮГА, завідувач секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, аспірантка Національної академії державного управління при Президентові України

**Детально проаналізовані новелли, касаючіся категорій гослужбы, оплати труда, аттестации, претендентов на должности госслужащих, совмещения должностей, повышения возрастного ценза, и многие другие.**

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, полномочия, профессиональная деятельность, органы управления.

## New Law of Ukraine 'On Government Service' is a 'Road Map' to the Creation of the European Model of Government Service

Vladyslav FEDORENKO, Head of State Service and HR Policy Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Doctor in Law, Honored Lawyer of Ukraine

Anzhela MALIUHA, Head of Secretariat of the Verkhovna Rada Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government, Postgraduate of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**The state of legislation, which regulated the activity of civil servants in the post-Soviet state government model, was analyzed. The authors disclosed some contradictions in the normative acts, and consequently – the reasons for the low ratings of global competitiveness based on the constituents of the quality of the state institutions of Ukraine.**

**It is marked that, according to the experts' conclusions, new Law of Ukraine 'On Government Service' meets the general standards of the EU, and is progressive in comparison with the current legislation in force in this sphere. The new development of the law is introduction of the institute of state secretaries, public competitive procedure, settlement of issues on dismissal of civil servants, and also disciplinary procedures. The authors outlined the issues which were completed by the legislators, research workers and experts in the period between the adoption of the draft law in the first and the second reading. The developments in relation to the categories of state service, remuneration of labour, attestation, applicants to the state service positions, concurrent services, and increase of the age qualification, and others, were thoroughly analyzed.**

**Keywords:** state service, civil servant, authorities, professional activity, governing bodies.

Системні реформи у сфері державного управління мають на меті модернізацію інституту державної служби, адже її пострадянська модель, легітимізована Законом України «Про державну службу» 1993 року [3], на сьогодні себе вичерпала й потребує зміни філософії діяльності основних суб'єктів державного управління – державних службовців.

Парадоксальною була й ситуація, коли в Україні впродовж п'яти років, по суті, існували два закони про державну службу – 1993-го та 2011 року [3; 4], але діяв перший із них, бо на другий парламент щороку накладав мораторій. Тож реформа державної служби стала висхідним пунктом Коаліційної угоди, Програми діяльності уряду України, Стратегії «Україна-2020», а також Плану реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Подальше затягування ухвалення нового Закону «Про державну службу» видавалося незрозумілим ані громадянам та інститутам громадянського суспільства в Україні, ані нашим західним партнерам – США, державам – учасницям ЄС, Швейцарії, Норвегії, Канаді та іншим країнам.

«Усіх вітаю з прийняттям цього важливого закону!» – такою оцінкою Голови Верховної Ради України Володимира Гройсмана 10 грудня 2015 року завершилася багатомісячна робота над Законом «Про державну службу» (далі – закон) у новій редакції [6]. 18 грудня 2015 року документ було направлено на підпис Президентові України. А вже 31 грудня Петро Порошенко його підписав, підкресливши: «Ця реформа має забезпечити нову якість державної служби відповідно до кращої європейської практики, встановити правові та організаційні засади цієї служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства. При цьому громадянам України гарантується право рівного доступу до державної служби» [1].

І такі оцінки закону найвищим керівництвом держави не є перебільшенням. За даними Всесвітнього економічного форуму, Україна традиційно має низький рейтинг глобальної конкурентоспроможності за складовими якості державних інституцій. Приміром, 2015 року (як і 2014-го) вона посіла 130-те місце з-поміж 144 країн світу [2]. Брак професійних, кваліфікованих, мотивованих,

добросовісних, не схильних до корупції, патріотично налаштованих державних службовців об'єктивно ускладнює здійснення системних державно-управлінських реформ в Україні.

Розроблення та ухвалення закону були передбачені багатьма вітчизняними, а також спільними з Європейським Союзом програмними документами щодо законодавчого забезпечення реформ в Україні. Плідна співпраця народних депутатів України, представників органів виконавчої влади, науковців та експертів з громадського середовища забезпечила істотне покращення відповідного законопроекту, поданого урядом. Це визнали вітчизняні й міжнародні експерти. Зокрема, один із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA), яка відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в ЄС, надала позитивний висновок щодо проекту закону, підготовленого до другого читання.

Зокрема, експерти відзначили, що цей документ загалом відповідає стандартам ЄС і порівняно з чинним законодавством є значним прогресом у напрямі правового врегулювання сфери державної служби. Особливо в цьому сенсі було відзначено такі концептуальні питання, як запровадження інституту державних секретарів, загального для всіх державних службовців відкритого конкурсного відбору, належне врегулювання питань звільнення з посад державної служби та дисциплінарних процедур, вертикалі державної служби, приведення системи оплати праці у відповідність до позитивних практик ЄС тощо.

То які основні аспекти нової моделі державної служби, передбаченої цим законом, і які еволюційні зміни, пов'язані з доопрацюванням відповідного законопроекту, слід відзначити? Загалом новим законом збережено закладену концепцію та ключові положення поданого Кабінетом Міністрів України проектом закону № 2490 [5].

Це стосується насамперед питань щодо:

- сфери дії закону та виведення за його межі політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції;

- запровадження посад державних секретарів міністерств, котрі є керівниками державної служби в цих органах;

- політичної неупередженості державних службовців як одного з ключових принципів державної служби, який передбачає недопущення впливу політичних поглядів державних службовців на їхню професійну діяльність і прийняті ними рішення;

- визначення повноважень керівника державної служби в державних органах, котрим здійснюватиметься управління державною службою;

- системної класифікації посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їхньої кваліфікації та професійної компетентності;

- єдиних умов вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу та, зокрема, запровадження на законодавчому рівні можливості застосування тестів для відбору кандидатів на вакантні посади державної служби (на сьогодні тестування не унормоване жодним законом України);

- створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби як постійного колегіального органу, що працює на громадських засадах із широким залученням до своєї роботи інститутів громадянського суспільства та має відповідні повноваження;

- щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця (замість нині наявної атестації державного службовця);

- створення нових підходів до оплати праці державних службовців, які ґрунтуються на класифікації посад державної служби за групами оплати праці та за юрисдикцією державних органів, а також значного посилення ролі посадового окладу в структурі заробітної плати й оптимізації кількості її складових (за визначенням Програми *SIGMA* така система оплати праці є прозорою та обґрунтованою й близькою до стандартів ЄС);

- визначення вичерпного переліку підстав для припинення державної служби;

- встановлення пенсійного забезпечення державних службовців відповідно до вимог Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», що передбачено й іншими актами чинного законодавства.

Водночас законопроект, прийнятий парламентом у квітні 2015 року за основу в першому читанні, істотно вдосконалено шляхом внесення численних змін і доповнень під час його доопрацювання в Комітеті Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування впродовж квітня–жовтня 2015 року (загалом опрацьовано понад 1 300 поправок). Результатом титанічної роботи народного депутата України А. Шкрум (яка в парламенті є одним із головних ідеологів реформи державної служби в Україні) з організації доопрацювання законопроекту «Про державну службу» (реєстр. № 2490) з широким залученням громадськості стали:

- системне окреслення сфери дії закону шляхом вилучення з неї окремих посад, призначення на які мають політичні ознаки, та обґрунтованого перерозподілу посад державної служби за категоріями шляхом перенесення, зокрема, посад заступника голови місцевої державної адміністрації та заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, з категорії «А» до категорії «Б»;

- запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, який має здійснювати повноваження керівника державної служби в цьому органі;

- зміна підходу до втілення принципу політичної неупередженості державних службовців шляхом заміни вимоги їхньої тотальної департизації на вимогу припинення членства в політичних партіях лише для державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», та заборони для всіх державних службовців обіймати посади в керівних органах полі-

тичної партії. Такий підхід узгоджується з рекомендаціями європейських структур, котрі критикували законопроект (реєстр. № 2490) в частині передбаченої ним заборони членства в політичних партіях для всіх державних службовців;

- скасування заборони на суміщення роботи на посаді державної служби зі статусом депутата місцевої ради (за винятком посад державної служби категорії «А»), що дасть змогу зберегти кадровий потенціал державної служби на рівні місцевих державних адміністрацій, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- посилення гарантії використання державної мови державними службовцями під час проходження державної служби;

- запровадження щорічного публічного звітування керівників органів виконавчої влади про підсумки діяльності відповідного органу, що має посилити паритетне партнерство громадянського суспільства та його інститутів із органами державної влади, їхніми посадовими особами;

- деталізація положень, які регулюють дисциплінарну відповідальність державних службовців;

- посилення ролі виборних органів первинних профспілкових організацій у захисті прав державних службовців;

- включення положень щодо особливостей проходження державної служби в окремих державних органах, що стосуються голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби, тощо (при цьому передбачається, що з дня набрання чинності цим законом у державних органах, керівники яких виконують повноваження керівників державної служби та втрачають статус державних службовців, утворюються посади керівників державної служби, а до призначення на такі посади осіб за результатами конкурсу їхні повноваження й надалі виконують керівники відповідних державних органів, але не довше як до 1 січня 2017 року);

- включення положень щодо правового регулювання проходження патронатної служби;

- закладення гарантії для державних службовців щодо істотного збільшення оплати праці (з 1 січня 2017 року мінімальний розмір посадового окладу на найнижчій посаді державної служби поступово збільшуватиметься й з 1 січня 2019 року становитиме не менш як два розміри мінімальної заробітної плати. Крім того, закон доповнено положеннями щодо можливості залучення до фонду оплати праці державних службовців коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій і донорських установ, а також щодо надання права керівникам державної служби на перехідний період (тобто протягом двох років від дня набрання чинності цим законом) у межах економії фонду оплати праці встановлювати державним службовцям додаткові стимулювальні виплати за критеріями та в порядку, затвердженими Кабінетом Міністрів України, що забезпечуватиме прозорість розподілу відповідних коштів. Такі законодавчі новели, ініційовані вже під час розгляду законопроекту в другому читанні, спрямовані на залучення додаткових коштів для підвищення заробітної плати ефективним державним службовцям, задіяним у впровадженні національних реформ);

- чіткіше визначення на законодавчому рівні повноважень Нацдержслужби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (це створює додаткові гарантії для самостійності Нацдержслужби України у проведенні успішної реформи державної служби, що видається особливо важливим з огляду на визначальний внесок її нинішнього керівника К. Ващенка в розроблення нового закону);

- підвищення граничного віку перебування на державній службі з 60-річного до 65-річного віку, як це передбачено й іншими актами чинного законодавства у сфері пенсійного забезпечення;

- запровадження вимоги щодо зобов'язання передачі державним службовцем до його звільнення справ і довіреного у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків майна визначений державним органом особи;

- вдосконалення прикінцевих та перехідних положень законопроекту в частині: внесення змін і доповнень до інших нормативно-правових актів з метою узгодження їх із положеннями цього закону; доручень Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ухвалення (та набрання чинності одночасно з набранням чинності цим законом) Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, схеми посадових окладів на посадах державної служби на 2016 рік, інших нормативно-правових актів, передбачених цим законом, та (у шестимісячний термін від дня набрання чинності цим законом) затвердження Порядку атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою та забезпечення проведення конкурсів на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, а також державних секретарів міністерств відповідно до вимог цього закону.

У зв'язку з цим важливо зазначити, що з метою встановлення реалістичних термінів для виконання Кабінетом Міністрів України передбачених цим законом доручень, а також зважаючи на необхідність розроблення більш як 30 підзаконних нормативно-правових актів, набрання ним чинності передбачається з 1 травня 2016 року.

Звісно, цей закон, попри всі згадані позитивні моменти, не є, як і будь-який інший, цілковито досконалим, про що свідчать і зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради до тексту законопроекту, підготовленого до другого читання (з деякими з них доцільно погодитися), і зауваження, висловлені народними депутатами України під час його обговорення. Надалі цьому питанню, можливо, є сенс присвятити окрему статтю.

Але нині дуже важливо завершити процес імплементації закону шляхом підготовки відповідними органами якісно розробленого підзаконного правового підґрунтя, необхідного для повноцінного запровадження та функціонування системи державної служби як одного з ключових складників усієї системи державного управління. Адже будь-які інші реформи потребують професійної, ефективної, політично неупередженої, сталої державної служби, бо саме чиновники й мають реалізовувати заходи з модернізації країни.

Окремо слід зазначити, що в законі важливе місце відводиться й питанням підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Відомий шотландський мислитель, засновник теорії громадянського суспільства А. Фергюсон 1767 року писав: «Державний діяч може бути наділений широким розумінням стану справ у суспільстві, а ті, хто слугує його інструментом, не мають уявлення про систему, частиною якої вони є» [7, с. 266]. Але відтоді все змінилося, й сучасний державний службовець має володіти знаннями, навичками та вміннями, достатніми для виконання державних функцій, покладених на нього. Сьогодні ці знання, навички та вміння можна здобути в Національній академії державного управління при Президентові України та інших навчальних закладах, установах і організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги.

Новий закон у частині третьої статті 48 «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» визначив, що «науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління

при Президентові України – вищий навчальний заклад із особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України». Тим самим законодавець законодавчо унормував особливий статус Національної академії державного управління при Президентові України як єдиного центру науково-методичного забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців.

## ■ Список використаних джерел

1. Закон «Про державну службу» дає старт реформі системи державного управління – Президент підписав відповідний закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-daye-start-reformi-sistemi-derzh-36590>.

2. Кривицький О. Новий Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&catid=8&Itemid=350).

3. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

4. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

5. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2490 від 30.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571).

6. Стенограма тридцять дев'ятого пленарного засідання Верховної Ради України VIII скликання 10 грудня 2015 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6067.html>.

7. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Пер. с англ. И. И. Мюрберга; под ред. М. А. Абрамова / А. Фергюсон. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. – 392 с.

## ■ References

1. Zakon 'Pro derzhavnu sluzhbu' daie start reformi systemy derzhavnoho upravlinnia – Prezydent pidpysav vidpovidnyi zakon [The law 'On civil service' launches reform of public administration – President signed the law]. Available at: <<http://www.president.gov.ua/news/zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-daye-start-reformi-sistemi-derzh-36590>>.

2. Kryvytskyi O. Novyi Zakon Ukrainy 'Pro derzhavnu sluzhbu' [The new Law of Ukraine 'On civil service']. Available at: <[http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&catid=8&Itemid=350)>.

3. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16 hrudnia 1993 roku [On Civil Service: Law of Ukraine, 16 December 1993] (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 52: 490.

4. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 17 lystopada 2011 roku [On Civil Service: Law of Ukraine, 17 November 2011] (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 26: 273.

5. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: proekt Zakonu Ukrainy No. 2490 vid 30 bereznia 2015 roku [On service in local government: Draft Law of Ukraine No. 2490, 30 March 2015]. Available at: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571)>.

6. Stenohrama trydtsiat deviatoho plenarnoho zasidannia Verkhovnoi Rady Ukrainy VIII sklykannia 10 hrudnia 2015 roku [Transcript of the thirty-ninth plenary session of the Verkhovna Rada of Ukraine VIII convocation, 10 December 2015]. Available at: <<http://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6067.html>>.

7. Fergusson A. (2000), *Opyit istorii grazhdanskogo obschestva* [Experience of history of civil society]. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya.